

0-755289

На правах рукописи

КОЛЬЦОВА
ЕЛЕНА ГЕННАДЬЕВНА

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
КОЛЛЕГИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ)**

Специальность 12.00.02. – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань, 2006



Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Архангельский государственный технический университет».

Научный руководитель:

доктор юридических наук
профессор Малый Александр Федорович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук
профессор Комкова Галина Николаевна

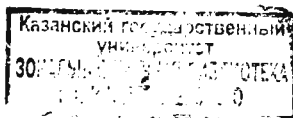
кандидат юридических наук
Курманов Мидхат Мазгутович

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Защита диссертации состоится 16 февраля 2006 г. в 10 часов на заседании диссертационного совета К 212.081.01 при ГОУ ВПО «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008 г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35).

Автореферат разослан 14 января 2006 года.



Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000234160

Г.Р. Хабибуллина

1. Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила особое место органов местного самоуправления в системе публичного властвования, обозначив их главенствующую роль в управлении местными делами и наделив соответствующими полномочиями.

Реализация этих полномочий осуществляется прежде всего в интересах населения, но должна быть подчинена и интересам государства в целом. Поиск оптимального варианта осуществления публичной власти на территориях муниципальных образований и является побудительным мотивом преобразований, продолжающихся в России последние два десятилетия.

Рамочный характер конституционного регулирования позволяет достаточно полно и всесторонне закрепить отношения не только на уровне осуществления местного самоуправления, но и определить характер взаимодействия с государством, его органами. Реформа местного самоуправления свидетельствует о продолжающемся поиске наиболее приемлемых форм взаимоотношений с государством. В ряду этих проблем важное место отводится ответственности органов местного самоуправления.

Одной из основных форм реализации местного самоуправления в Российской Федерации является деятельность коллегиальных органов местного самоуправления. Особая роль, которая отводится этим органам в процессе местного самоуправления, определяет потребность в осуществлении эффективного контроля за их работой. Возможность и необходимость эффективного положительного влияния на действия коллегиальных органов местного самоуправления, с одной стороны, и недопустимость использования института юридической ответственности в целях оказания на них политического и иного давления, с другой, заставляют с особым вниманием подходить к закреплению этих отношений в действующем законодательстве.

В настоящее время многие подходы, которые получили свое закрепление в российском законодательстве о местном самоуправлении, не соответствуют общепризнанным принципам и нормам международного права и, прежде всего, Европейской хартии местного самоуправления. С другой стороны, многие вопросы юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления до

настоящего времени не нашли своего правового закрепления в действующих федеральных и региональных законах, регулирующих соответствующие правоотношения.

Указанное выше определяет актуальность выбранной темы и предопределяет необходимость ее теоретической разработки.

Объект, предмет, цель и задачи исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с совершением коллегиальными органами местного самоуправления правонарушения, влекущего наступление юридической ответственности.

Предметом диссертационного исследования являются нормы правовых актов органов местного самоуправления, региональных, федеральных и международно-правовых актов, регулирующих различные аспекты ответственности коллегиальных органов местного самоуправления, в том числе отношения, возникающие в результате совершения органами местного самоуправления правонарушений; фактические и юридические основания привлечения этих органов к ответственности; механизм реализации различных видов юридической ответственности в отношении данных субъектов; юридический состав совершаемых ими правонарушений; особенности реализации юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления.

Цель исследования состоит в том, чтобы, основываясь на общетеоретических положениях юридической науки и анализе существующей практики, осмыслить и обосновать основные теоретические положения, определяющие сущность юридической ответственности органов местного самоуправления, выявить ее характеристики, сформулировать актуальные теоретические и прикладные проблемы правового регулирования ответственности коллегиальных органов местного самоуправления, показать возможные направления их разрешения.

Поставленная цель определяет **задачи** диссертационного исследования:

- исследование сущности юридической ответственности органов местного самоуправления; формулировка определения «юридическая ответственность органов местного самоуправления»;

- анализ оснований различных видов юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления и механизма реализации ответственности в отношении этих органов;

- классификация видов ответственности коллегиальных органов местного самоуправления;

- анализ законодательства субъектов Российской Федерации и правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих юридическую ответственность органов местного самоуправления;

- изучение материалов судебной и иной правоприменительной практики по делам об ответственности органов местного самоуправления;

- обнаружение пробелов в российском законодательстве, регулирующем ответственность органов местного самоуправления, и разработка рекомендации по их устранению.

Степень изученности проблемы и круг источников. Вынесенная в название диссертации тема исследования на сегодняшний момент представляется недостаточно изученной: отсутствуют общепризнанные понятия, определения, которые носили бы фундаментальный характер и касались юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления. Недостаточно разработаны виды, основания и процедуры юридической ответственности этих органов. Вследствие этого, отдельные виды ответственности разработаны автором впервые.

В процессе работы над диссертацией изучались как отечественные, так и зарубежные нормативно-правовые акты, в том числе многочисленные акты регионального законодательства, а также акты органов местного самоуправления. Особое место при работе над диссертацией отводилось изучению фундаментальных научных трудов.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют работы видных отечественных правоведов. В ходе исследования были проанализированы труды ученых, разработавших фундаментальные понятия теории государства и права, конституционного и муниципального права в исследуемой сфере, среди которых: С.С. Алексеев, Б.Т. Базылева, Д.Н. Бахрах, Н.С. Бондарь, С.Н. Братусь, Г.В. Барабашев, В.М. Баранов, М.С. Богданова, В.А. Виноградов, И.В. Выдрин, И.А.

Галаган, Б.Л. Железнов, Т.Д. Зражевская, Ю.М. Козлов, А.Н. Кокотов, А.П. Коренев, В.Н. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, О.Э. Лейст, Н.С. Малсин, А.Ф. Малый, И.Е. Недбайло, Ж.И. Овсепян, И.С. Самощенко, Е.Б. Султанов, В.А. Тархов, В.И. Фадсев, М.Х. Фарушкин, Г.Н. Чеботарев, М.Д. Шаргородский, Л.С. Явич и др. Теоретическую основу исследования составляют труды ученых, которые активно работали и работают над отдельными проблемами совершенствования конституционного права, совершенствования и развития местного самоуправления. В частности, ответственности в сфере муниципально-правовых отношений посвящены работы И. Захарова, М.А. Краснова, И.И. Овчинникова, А.А. Сергеева, А.А. Уварова, А. Н. Ходырева, Н.Н. Черногора, Е.С. Шугриной, В.В. Яковлева и др. Анализ отдельных видов ответственности органов местного самоуправления осуществлялся, помимо указанных выше ученых, А.А. Белкиным, О.В. Бергом, В.А. Виноградовым, А.Р. Ереминым, Л. В. Зайцевой, Т. С. Масловской, Н.Модины, М.М. Мокеевым, А.А. Сергеевым, Н.С. Тимофеевым, А.А. Уваровым, В. В. Черушевым, А.А. Ярошенко и другими.

Несмотря на наличие трудов по отдельным вопросам юридической ответственности органов местного самоуправления, следует отметить, что комплексного и глубокого исследования данного вопроса не осуществлялось.

К нормативным источникам работы следует отнести: Конституцию Российской Федерации 1993 г., Европейскую хартию местного самоуправления, конвенции Совета Европы, международные договоры, акты ООН и СНГ, федеральные законы, иные федеральные нормативные правовые акты, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, законы субъектов, осуществляющие регламентацию осуществления местного самоуправления, акты органов местного самоуправления, иные правовые акты.

Методология исследования. При подготовке диссертационной работы использовались как общенаучные (абстрагирование, индукция, дедукция, метод анализа, синтеза), так и специально-юридические (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы исследования. Для определения содержания ряда понятий («местное самоуправление», «юридическая ответственность», «юридическая ответственность органов местного самоуправления», «население муниципального образования», «местное сообщество») применялся

лингвистический метод. При исследовании актов зарубежных государств был использован сравнительно-правовой метод. Анализ положений утративших силу правовых актов потребовал применения историко-правового метода. Кроме того, автором использовался метод технико-юридического анализа.

Научная новизна диссертационного исследования. На основе комплексного исследования юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления автор установил особенности этой ответственности в зависимости от субъектов, перед которыми она наступает, а также по видам допускаемых этими органами правонарушений и по кругу решаемых ими вопросов; определены механизм реализации такой ответственности, фактические и правовые основания для ее возникновения. Сформулированы теоретические и практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию института юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления.

Научная новизна нашла отражение в **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. В российском законодательстве должна быть закреплена концепция юридической ответственности органов местного самоуправления за нерешение или ненадлежащее решение вопросов местного значения, а не населения муниципальных образований. В настоящее время правовое закрепление субъекта ответственности крайне непоследовательно и запутанно.

2. Под юридической ответственностью органов местного самоуправления следует понимать претерпевание органами местного самоуправления неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы, как результат совершения правонарушения.

Говорить об отношениях юридической ответственности можно с момента вступления в силу решения уполномоченного субъекта, устанавливающего факт совершения правонарушения, субъекта ответственности и меры ответственности, то есть с момента, когда лицо признано совершившим правонарушение и в отношении него, вследствие этого, реализованы санкции правовой нормы.

3. В качестве особенностей юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления можно назвать следующие:

- правовые нормы, регламентирующие основания ее применения, порядок, санкции за совершение правонарушения, устанавливаются одновременно многими субъектами правоотношений, в том числе государством в лице законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, населением муниципального образования, самими органами местного самоуправления;

- решение о привлечении органов местного самоуправления к ответственности может приниматься в судебном, административно-судебном порядке, а также специальном порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. При этом фактическое основание привлечения органа местного самоуправления к ответственности должно быть подтверждено в судебном порядке;

- деятельность органов местного самоуправления так же, как и любая другая деятельность, имеет определенный (а с учетом финансовой обеспеченности этой деятельности достаточно большой) процент риска. В результате этого, если действия совершены и правомерный результат этих действий не достигнут из-за последствий «управленческого риска», то к ответственности орган местного самоуправления привлекаться не должен, а данные действия не могут рассматриваться как правонарушение;

- финансовое покрытие санкций, налагаемых на органы местного самоуправления, осуществляется за счет казны муниципального образования, поэтому непосредственно негативные последствия в этих случаях несет не сам орган местного самоуправления, а муниципальное образование.

4. Предлагается правовое закрепление новых видов юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления, которые до настоящего времени не нашли своего правового закрепления в действующем федеральном законодательстве:

- ответственность перед органами местного самоуправления иных муниципальных образований;

- ответственность перед органами государственной власти;

- ответственность перед органами территориального общественного самоуправления;

- ответственность перед общественными организациями, не имеющими статуса юридического лица;
- ответственность перед местным сообществом.

5. Необходима деполитизация института юридической ответственности органов местного самоуправления и создание для этого соответствующих правовых предпосылок. Законодательный орган государственной власти необходимо полностью исключить из процедуры привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления. Эти полномочия должны быть переданы органам судебной власти, как власти, по своей природе не связанной политическими решениями и предпочтениями, а также необходимостью поддержания должного политического имиджа, призванной определять законность совершенных действий и давать им правовую оценку.

6. Целесообразность действий органов местного самоуправления не может быть предметом административного и судебного контроля со стороны органов государственной власти. Существование «управленческого риска» - это неотъемлемая часть работы органов власти, поэтому юридическая ответственность должна наступать только в том случае, если будет доказано, что действия органом местного самоуправления совершались неправомерно.

Практическое значение. Практическое значение работы заключается в том, что в ней разработаны понятия, затрагивающие объект исследования, выделены и обоснованы новые виды юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления. Выявлены новые перспективные направления совершенствования действующего российского законодательства по теме диссертационного исследования, направленные, в первую очередь, на формирование органов власти, заинтересованных в эффективном осуществлении правомерной деятельности по осуществлению местного самоуправления. Предложения автора могут быть использованы при разработке новой концепции развития местного самоуправления в России, совершенствования федерального и регионального законодательства, а также правовых актов, принимаемых населением муниципального образования и органами местного самоуправления. Данное исследование может быть использовано для дальнейшего изучения

муниципально-правовых отношений и различных аспектов механизма реализации юридической ответственности.

Выводы и предложения, сделанные автором, могут быть использованы при чтении курса «Муниципальное право России», разработке специальных курсов «Ответственность органов публичной власти», «Ответственность органов местного самоуправления» и иных. Результаты исследования могут найти свое отражение в процессе подготовки программ, методических рекомендаций, учебных пособий и учебников.

Апробация работы. Диссертация выполнена на кафедре конституционного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Архангельский государственный технический университет», где произведено ее рецензирование и обсуждение. Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных работах. Выводы и предложения автора обсуждались на международных, общероссийских, региональных конференциях, круглых столах и семинарах.

Предложения и выводы диссертации использованы при подготовке дополнений и изменений в уставы муниципальных образований Архангельской области.

Отдельные вопросы освещались при проведении лекционных и семинарских занятий по курсу «Муниципальное право России» в ГОУ ВПО «Архангельский государственный технический университет».

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения и списка использованных источников.

II. Основное содержание диссертационной работы

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрываются методологические и теоретические основы исследования, научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость диссертационной работы.

Первая глава **«Понятие юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления»** состоит из двух параграфов. Первый параграф **«Понятие и признаки юридической ответственности»** посвящен рассмотрению существующих подходов к пониманию юридической ответственности, определений юридической ответственности.

Несмотря на наличие значительного количества исследований понятия и сущности юридической ответственности, до настоящего времени не выработано единых, общепризнанных подходов и определений. Более того, если до 60-х годов XX века существовало только негативное (ретроспективное) понимание юридической ответственности, то с этого времени среди ученых появляются попытки рассмотрения юридической ответственности, как явления двухаспектного. Высказываются мнения о существовании так называемой перспективной (позитивной) ответственности. Признавая наличие принципиально иного понимания юридической ответственности, сторонники существования перспективной (позитивной) ответственности не смогли достичь единства во взглядах на его природу. В первом параграфе анализируются основные подходы к ее пониманию, и делается общий вывод о невозможности существования позитивной (перспективной) юридической ответственности.

Для формулирования во втором параграфе данной главы определения «юридическая ответственность органов местного самоуправления» выявлены и изучены существующие подходы к рассмотрению понятия юридическая ответственность в ее так называемом негативном понимании. Исследованы и поделены на две группы понятия юридической ответственности, предлагаемые различными авторами. В основу деления положено отражение в рассмотренных определениях «государственно-властного» и «личностного» подходов.

Наиболее убедительной среди существующих в научной литературе точек зрения на понятие юридический ответственности представляется точка зрения тех авторов, которые полагают, что юридическая ответственность есть претерпевание неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы. На основе изучения существующих понятий юридической ответственности в работе формулируется определение юридической ответственности. Под юридической ответственностью понимается претерпевание неблагоприятных последствий,

предусмотренных санкцией правовой нормы, как результат совершения правонарушения.

Юридическая ответственность возникает с момента вступления в силу вынесенного уполномоченным субъектом в отношении правонарушителя решения о наступлении для последнего неблагоприятных юридических последствий, как следствие совершения правонарушения. На наш взгляд, говорить об отношениях юридической ответственности можно с момента вступления в силу решения уполномоченного субъекта, устанавливающего факт совершения правонарушения, субъекта и меры ответственности, то есть с момента, когда лицо признано совершившим правонарушение и в отношении него, вследствие этого, реализована санкция правовой нормы.

Во втором параграфе **«Определение юридической ответственности органов местного самоуправления и ее особенности»** исследуются конкретные вопросы, влияющие на формулирование данного определения и выявляются ее особенности.

Говорить о сформированной концепции ответственности этих органов в российском праве пока достаточно сложно. По этой причине исследование юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления начато с анализа одного из ключевых терминов муниципального права - местное самоуправление. За основу взяты определения местного самоуправления, содержащиеся в нескольких правовых актах, применяющихся на территории Российской Федерации. В первую очередь, в Европейской хартии местного самоуправления, Декларации о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества и федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 года №154-ФЗ и от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Акт международного права (Европейская хартия местного самоуправления) и российские правовые акты (аналогичный подход закреплён и в Декларации) демонстрируют два различных подхода к решению вопроса о субъекте ответственности при ненадлежащем осуществлении местного самоуправления. В первом случае органы местного самоуправления являются самостоятельными субъектами, следовательно, именно они должны привлекаться к юридической

ответственности в предусмотренных законом случаях при нарушении норм, связанных с деятельностью по осуществлению местного самоуправления. Во втором случае субъектом выступает население муниципального образования, которое под собственную ответственность осуществляет местное самоуправление. А в соответствии с Декларацией к населению приравниваются еще и местные территориальные сообщества.

На основе проведенного исследования автор приходит к выводу, что за не решение и (или) ненадлежащее решение вопросов местного значения ответственность должно нести не население муниципального образования, а органы местного самоуправления. С учетом этого указанные выше федеральные законы должны быть приведены в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления.

Мнения ученых относительно формулировки определения «ответственность органов местного самоуправления» различны. Прежде всего, это связано с широким пониманием юридической ответственности, как родовой категории.

На наш взгляд, юридическая ответственность органов местного самоуправления – это претерпевание органами местного самоуправления неблагоприятных последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы, как результат совершения правонарушения.

Проведенное исследование позволило выделить особенности юридической ответственности органов местного самоуправления. Кроме того, отмечено, что для юридической ответственности органов местного самоуправления характерны общие признаки юридической ответственности, такие как:

- наступление ответственности исключительно в случаях, предусмотренных правовыми нормами;
- применение мер ответственности возможно лишь за нарушение правовой нормы;
- юридическая ответственность связана с мерами реального или потенциального государственного принуждения;
- основанием юридической ответственности органов местного самоуправления является совершение правонарушения.

Вторая глава «Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления по кругу субъектов, перед которыми наступает ответственность» состоит из трех параграфов. В первом параграфе **«Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления перед местным сообществом»** объясняются причины появления данной классификации, исследуется понятие местного сообщества, основания и процедура ответственности коллегиальных органов местного самоуправления перед местным сообществом.

Под местным сообществом автор понимает совокупность физических лиц, проживающих на территории муниципального образования, и (либо) владеющих недвижимым имуществом на праве собственности на территории муниципального образования, и (либо) уплачивающих налоги в местный бюджет, и организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования и уплачивающих налоги в местный бюджет.

В основе объединения в местное сообщество лежит заинтересованность в эффективном решении вопросов местного значения. Вследствие этого, основанием ответственности коллегиальных органов местного самоуправления перед местным сообществом является совершение ими правонарушения, выразившегося в нерешении или ненадлежащем решении вопроса (вопросов) местного значения (в том числе неэффективном расходовании средств местного бюджета, неэффективном управлении объектами муниципальной собственности), совершении иных действий (в том числе принятие решений) или бездействии, противоречащих интересам местного сообщества.

В результате вышеуказанного, природа органа местного самоуправления не влияет на возможность его ответственности перед местным сообществом. К данному виду ответственности могут быть привлечены как представительные, так и иные органы местного самоуправления.

Второй параграф **«Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления перед государством»** освещает основные вопросы, связанные с указанным в названии параграфа видом юридической ответственности.

Установление в действующем законодательстве возможности наступления ответственности органов местного самоуправления перед государством непосредственно связано с одной из основных государственных функций, а именно поддержанием режима законности. За все время существования института ответственности органов местного самоуправления именно правовое регулирование ответственности перед государством претерпело значительные изменения. Автором анализируется трансформация правового закрепления данного вида ответственности в российском законодательстве, начиная с первого закона РСФСР о местном самоуправлении и заканчивая Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года №131-ФЗ.

По результатам исследования делается вывод, что вариант процедуры ответственности, содержащийся в последнем из указанных правовых актов, представляется наиболее простым, жестким и наименее политизированным из всех, когда-либо существовавших в российском законодательстве о местном самоуправлении. Тем не менее, и в настоящее время ряд вопросов требует своего разрешения. Прежде всего, необходимо определить: кто вправе обращаться в суд с требованием об установлении факта неисполнения органом местного самоуправления соответствующего судебного решения. Представляется, что данным правом должно обладать любое лицо, заинтересованное в исполнении решения суда, вынесенного в отношении конкретного органа местного самоуправления. Достаточно важно, чтобы решение суда об установлении факта неисполнения его решения в обязательном порядке направлялось высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В противном случае возможна ситуация, когда уже высшее должностное лицо субъекта Федерации не исполнит требования закона и не подготовит проект закона субъекта вследствие отсутствия информации о вынесенном судебном решении. Вышеизложенное свидетельствует о необходимости внесения соответствующих изменений в процессуальное законодательство.

Правовое закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года №131-ФЗ нормы о прекращении полномочий представительного органа муниципального образования, как санкции за совершение правонарушения,

явилось основанием для исследования данного вопроса. Представительный орган муниципального образования является постоянно действующим, поэтому прекратить его полномочия можно, лишь ликвидировав сам орган. Полномочия этого органа закреплены в уставе муниципального образования и в соответствующем федеральном законе, прекратить их орган власти субъекта РФ не вправе. Вследствие этого, сделан вывод, что в данном случае речь может идти о роспуске депутатов представительного органа, но не о прекращении его полномочий.

Кроме того, вновь мы вынуждены отметить, что политическая составляющая ответственности представительного органа муниципального образования не устранена. Как было и ранее, окончательное решение вопроса о прекращении полномочий представительного органа муниципального образования предоставлено законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ. Несмотря на наличие судебного акта о несоответствии деятельности органа местного самоуправления законодательству, законодательный орган с политических позиций решает вопрос о продолжении исполнения полномочий или их прекращении существующим составом представительного органа местного самоуправления. Не ясно, почему один представительный орган фактически решает судьбу другого представительного органа. Ведь оба они имеют представительный характер, различие состоит лишь в круге избирателей, которых они представляют. На наш взгляд, право решения вопроса о роспуске депутатов представительного органа местного самоуправления должно принадлежать органам судебной власти, как наименее политизированным из всех органов власти в соответствии с теорией разделения власти на законодательную, исполнительную, судебную и не связанным политическими решениями и предпочтениями, а также необходимостью поддержания должного политического имиджа. Представляется необходимым исключение законодательного органа государственной власти из числа субъектов привлечения к ответственности органов местного самоуправления.

Ограничивая основания ответственности органов местного самоуправления принятием нормативного правового акта, противоречащего федеральному и региональному законодательству, либо уставу муниципального образования,

федеральное законодательство фактически выводит из-под сферы контроля любые действия органов местного самоуправления, не связанные с принятием нормативного акта. Данный подход к правовому регулированию ответственности органов местного самоуправления представляется недостаточно обоснованным.

Сама возможность государства привлекать к ответственности кого-либо базируется, как уже было отмечено ранее, на необходимости осуществления одной из основных государственных функций - поддержания режима законности в обществе. Поэтому право государства оказывать влияние на органы местного самоуправления, нарушающие федеральное и региональное законодательство, устав муниципального образования, не должно быть ограничено исключительно представительными органами. Учитывая это, представляется необходимым внесение изменений в статьи действующих законов о местном самоуправлении, регулирующие ответственность органов местного самоуправления перед государством, в части расширения перечня коллегиальных органов местного самоуправления, которые потенциально могут быть привлечены к юридической ответственности.

В завершении параграфа делается вывод, что совершенствование правового регулирования ответственности органов местного самоуправления перед государством видится в нескольких направлениях:

- детализация процедуры ответственности;
- уточнение оснований ответственности органов местного самоуправления перед государством;
- расширение круга органов местного самоуправления – потенциальных субъектов ответственности.

В третьем параграфе **«Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления перед иными субъектами»** рассматривается ответственность этих органов перед органами местного самоуправления иных муниципальных образований, органами государственной власти, физическими и юридическими лицами, органами территориального общественного самоуправления, общественными организациями.

Юридическая ответственность органов местного самоуправления перед органами местного самоуправления иных муниципальных образований и органами государственной власти – новый сформулированный в работе вид ответственности,

который обычно не рассматривается учеными при анализе ответственности органов местного самоуправления. Данный вид ответственности пока не получил своего правового закрепления в действующем российском законодательстве.

Часть 4 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года №131-ФЗ предусматривает дословно следующее: «Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района».¹ Аналогичным образом решен вопрос о возможности передачи полномочий органов местного самоуправления муниципального района органам местного самоуправления отдельных поселений, входящих в его состав. Закрепляя такую возможность, часть 4 статьи 15 устанавливает лишь, что указанные соглашения должны предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Право передачи отдельных вопросов местного значения для решения иным органам местного самоуправления на основании заключаемых соглашений автоматически должно быть подкреплено возможностью контроля за осуществлением полномочий и возможностью привлечения к ответственности в случае ненадлежащего их осуществления. Тем не менее, федеральный законодатель, устанавливая возможность передачи отдельных полномочий для решения иным органам местного самоуправления, более того, возможность установления финансовых санкций за неисполнение соглашений, не предусматривает возможность существования такого вида ответственности, как ответственность перед органами местного самоуправления иных муниципальных образований. Таким образом, без внесения изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года №131-ФЗ привлечение к ответственности органов местного самоуправления за нарушения условий заключенного соглашения о передаче осуществления части своих полномочий будет невозможным, а норма права фактически останется не обеспеченной санкцией.

¹ Российская газета. 2003. 8 октября.

Основанием привлечения к ответственности в данном случае является невыполнение или ненадлежащее исполнение органами местного самоуправления переданных полномочий (полномочия) по решению вопросов местного значения.

Закон не устанавливает ограничений по кругу лиц, обладающих правом заключения подобных соглашений. Как следствие, таким правом обладает любой орган местного самоуправления. Однако более правильным представляется наделение данным правом исключительно представительного органа муниципального образования, так как передача отдельных полномочий органов местного самоуправления сопряжена с необходимостью определения источника и размеров финансирования этих полномочий и, как следствие, перераспределением средств местного бюджета. А это полномочие относится к исключительному ведению представительного органа, поэтому и правом заключения подобных соглашений, на наш взгляд, должны обладать именно представительные органы. На исполнительные (по новому закону – исполнительно-распорядительные) органы может быть возложена обязанность подготовки или участия в подготовке проектов соответствующих соглашений.

В диссертационном исследовании перечислены возможные санкции, которые могут быть применены в рассматриваемой ситуации к правонарушителю – коллегиальному органу местного самоуправления.

Что касается определения характера процедуры привлечения к ответственности в данном случае, то следует учитывать, что отношения будут возникать между самостоятельными субъектами права – органами местного самоуправления. Учитывая особое место этих органов в системе публичной власти, наиболее приемлемой процедурой представляется судебная. Судебный порядок рассмотрения споров позволит обеспечить равную защиту прав всех органов местного самоуправления, исключить возможность решения спора с политических позиций, что было бы вероятно при его рассмотрении органами государственной власти.

Следующий вид субъектов, перед которыми органы местного самоуправления могут нести ответственность, – органы государственной власти. В рамках действующего законодательства возможно заключение договоров с этими органами. Одним из положений таких договоров может быть решение вопроса ответственности сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение его

условий. Однако полномочия органов местного самоуправления по общему правилу не могут выполняться органами государственной власти (что вытекает из понятия местного самоуправления), поэтому предметом таких договоров может быть лишь решение задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, но не решение этих вопросов. При этом следует особо отметить, что стороной по договору может быть любой орган государственной власти. Обязательным условием подобных договоров должны стать положения, регулирующие вопросы ответственности каждой стороны. Для применения договорной практики взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления уже на данной стадии развития законодательства необходимо создание действенных механизмов ответственности недобросовестной стороны по договору между органами местного самоуправления или органом местного самоуправления и органом государственной власти.

В действующем законодательстве закрепляется, за исключением ответственности перед населением и государством, лишь возможность ответственности органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

Автором исследуется указанный вид ответственности коллегиальных органов местного самоуправления. Особое внимание обращается на недопустимость отождествления гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления и ответственности этих органов перед физическими и юридическими лицами, и приводятся аргументы против такого отождествления.

Ответственность органов местного самоуправления перед общественными организациями также имеет свои особенности. Так, статья 1069 Гражданского кодекса РФ устанавливает возможность возмещения вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления. В границах рассматриваемой темы проблема заключается в том, что в соответствии с действующим законодательством общественные организации могут осуществлять свою деятельность и в качестве юридического лица, и без приобретения данного статуса.

Если общественная организация является юридическим лицом, то проблем с возможностью привлечения органов местного самоуправления к ответственности не возникает. Если же общественная организация осуществляет свою деятельность, не имея подобного статуса, то в соответствии с Гражданским кодексом РФ, федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правом на привлечение к ответственности органа местного самоуправления она не обладает.

Особыми субъектами правовых отношений с участием органов местного самоуправления выступают органы территориального общественного самоуправления. Являясь по своей природе органами подлинного самоуправления лиц, проживающих на территории муниципального образования, они должны принимать самое непосредственное участие в создании нормальных условий проживания для населения соответствующей территории. Фактически эти органы также занимаются решением вопросов местного значения, и лишь отдельные характеристики, такие как добровольность создания, действие на заранее не определенной законодательно территории, возможность ликвидации в любой момент и некоторые другие, не позволяют отнести их к органам местного самоуправления.

Закон указывает на право заключения договоров между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления. В данном договоре может быть предусмотрена возможность использования этими органами средств местного бюджета. Участие органов территориального общественного самоуправления в решении вопросов местного значения, возможность заключения ими договоров с органами местного самоуправления и получения средств из местного бюджета на эти цели, должны предусматривать возможность ответственности каждой из сторон по такому договору за ненадлежащее выполнение его условий.

Вполне вероятно, что перечень субъектов, с которыми коллегиальные органы местного самоуправления вступают в отношения и, следовательно, могут нести перед ними ответственность в случае совершения правонарушения, может быть расширен. В результате все участники общественных отношений получают равные гарантии в отношениях с участием органов местного самоуправления.

В третьей главе «Иные классификации юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления» рассматриваются две из них. В первом параграфе «Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления по видам правонарушений» исследуются такие виды юридической ответственности коллегиальных органов местного самоуправления, как конституционно-правовая, муниципально-правовая, гражданско-правовая, административно-правовая, уголовно-правовая.

При рассмотрении конституционно-правовой ответственности автором исследуются основания данного вида ответственности, санкции, которые могут быть применены к субъектам, совершившим конституционное правонарушение, и иные вопросы.

Так, основанием конституционно-правовой ответственности является правонарушение, состав которого предусмотрен нормами российского конституционного права. Представляется, что в отношении коллегиальных органов местного самоуправления основаниями конституционно-правовой ответственности могут стать правонарушения, заключающиеся в нарушении конституционно-правовых норм в результате деяний (действий и бездействия) этих органов. Автором перечисляются конкретные основания ответственности этих органов в конституционном праве, которые могли бы получить свое правовое закрепление в законодательстве, и отмечается, что до настоящего времени перечень оснований конституционно-правовой ответственности коллегиальных органов местного самоуправления в федеральном законодательстве не закреплён.

Совершение конституционного правонарушения должно влечь за собой применение мер конституционно-правовой ответственности, примерный перечень которых приводится в диссертации.

Возникновение муниципально-правовой ответственности обусловлено особым предметом муниципального права, который составляют регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях. В предмет муниципального права не входит группа общественных отношений, связанных с определением места местного самоуправления в системе управления государством и установлением основных принципов организации

местного самоуправления. Эти отношения составляют предмет регулирования конституционного права. С учетом этого может быть осуществлено разделение ответственности конституционно-правовой и муниципально-правовой. Мы не склонны соглашаться с теми, кто в качестве основания выделения муниципально-правовой ответственности называет население, как субъекта, перед которым органы местного самоуправления несут юридическую ответственность.

Муниципально-правовая ответственность, основания ее применения, санкции и порядок их применения являются одним из наиболее дискутируемых вопросов в муниципальном праве России. В диссертации отражены и рассматриваются четыре основных подхода к определению возможности существования, понятия и содержания муниципально-правовой ответственности, изложенные в научной литературе.

В ходе исследования автор приходит к выводу, что муниципально-правовая ответственность органов местного самоуправления – это лишь часть муниципально-правовой ответственности. Поэтому представляется невозможным отождествлять муниципально-правовую ответственность и ответственность органов местного самоуправления.

При рассмотрении гражданско-правовой ответственности коллегиальных органов местного самоуправления обращается внимание на то, что коллегиальные органы местного самоуправления, вступая в гражданско-правовые отношения, могут выступать в нескольких качествах. От чьего имени они выступают – является определяющим при решении вопросов юридической ответственности. Так, они могут действовать:

- От собственного имени (как правило, если они являются юридическими лицами и действуют в этом случае исключительно как юридические лица, но не органы власти).

Следует признать, что на сегодняшний день участие органов власти в гражданско-правовых отношениях от собственного имени возможно лишь после получения ими статуса юридического лица (учреждения). Однако определение такой организационно-правовой формы как учреждение не является удачным, так как не учитывает особенности властной деятельности этих органов. Первое из видимых противоречий – учреждения так же, как и любые другие некоммерческие

юридические лица, для достижения уставных целей на основании пункта 3 статьи 50 ГК РФ обладают правом осуществления предпринимательской деятельности, а для органов местного самоуправления установлен прямой запрет на ее осуществление.¹ Второй аргумент, свидетельствующий о неудачном решении вопроса об определении статуса органов местного самоуправления как учреждений – это ситуация, предусмотренная в части 2 статьи 61 Гражданского кодекса РФ. В соответствии с закрепленной в ней нормой юридическое лицо может быть ликвидировано по решению суда в случае осуществления деятельности, запрещенной законом, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов. Таким образом, ликвидация юридического лица возможна в качестве санкции за совершение противоправных действий. При этом основания ответственности в ГК РФ значительно расширены, а вместо административной процедуры предусмотрена судебная форма принятия решения о применении ответственности. Однако, даже вступая в гражданско-правовые отношения, орган местного самоуправления не утрачивает своих властных характеристик, поэтому его ликвидация, как санкция за нарушение норм иных отраслей права, будет нарушать интересы населения муниципального образования. Третий аргумент, который может быть приведен при доказывании несостоятельности правового закрепления создания органов местного самоуправления в форме учреждений, – это возможность учреждений быть стороной по таким договорам, как возмездное оказание услуг, агентский договор, договор публичного обещания награды, договор публичного конкурса (выступают от собственного имени), по договору поручения или агентскому договору (выступают от имени второй стороны по договору). Возможность выступления некоммерческих юридических лиц в таком качестве не устранена Гражданским кодексом РФ, тогда как осуществление органами местного самоуправления действий в чужом интересе не может рассматриваться в качестве гражданско-правовых отношений, регулируемых главой 50 ГК РФ, так как для них совершение таких действий является одной из целей их деятельности.

¹ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 03.03.1999 №С5-7/УЗ-237 «Об определении Конституционного Суда Российской Федерации от 01.10.98 №168-О» // Консультант: Эксперт. В данном информационном письме обращается внимание на высказанную Конституционным Судом РФ позицию, в соответствии с которой «... по смыслу Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 34), одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли (абзац 1 пункта 4 определения)».

- От имени муниципальных образований, в соответствии с уставами которых они создаются (так как являются органами власти, прямо указанными в таком качестве в ГК РФ). Ответственность в этом случае будет наступать для муниципального образования, от имени которого действовал орган местного самоуправления. В качестве примера можно привести участие органов местного самоуправления в формировании муниципального заказа.¹

- Лицом, возмещающим вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления.² В диссертации оспаривается законность данной нормы.

Каждая из трех, выделенных выше, разновидностей гражданско-правовой ответственности анализируется в работе, по результатам анализа формулируются соответствующие выводы.

Административно-правовая ответственность. Коллегиальный орган местного самоуправления, являющийся юридическим лицом, может быть привлечен к административной ответственности, так как юридические лица являются субъектами административной ответственности. При этом определяющим будет наличие статуса юридического лица, а не статуса органа, обладающего властными полномочиями.

Однако в административном законодательстве возникает та же проблема, что и в гражданском. Для того чтобы быть субъектом административной ответственности, необходимо наличие статуса юридического лица. Коллегиальный орган местного самоуправления, являясь властным органом и самостоятельным участником правовых отношений, не всегда имеет подобный статус. Вследствие этого, к органам местного самоуправления, являющимся в соответствии с уставом муниципального образования юридическими лицами, санкции административно-правовой нормы могут применяться, а к органам, не имеющим подобного статуса, - нет.

¹ В соответствии с частью 4 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ муниципальный заказ представляет собой совокупность заключенных муниципальных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств местного бюджета. А муниципальным контрактом называется договор, заключенный органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией от имени муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах бюджета муниципального образования (часть 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст.3823.

² Статья 1069 Гражданского кодекса РФ от 26.01.1996 №14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №5. Ст. 410.

В целях совершенствования административного законодательства предлагается определить органы местного самоуправления в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности (это возможно и путем закрепления концепции юридического лица публичного права). Одновременно потребуется уточнить перечень составов правонарушений, которые могут быть применены в отношении этих лиц с учетом специфики их деятельности.

Уголовно-правовая ответственность. Истории российского и зарубежного права известны случаи, когда уголовную ответственность могла понести община и даже отдельные властные органы. Зарубежное законодательство использует институт уголовной ответственности юридических лиц (например, корпораций) и в настоящее время. По этой причине автором вынесен в качестве самостоятельного пункта вопрос о возможности и необходимости выделения в действующем российском законодательстве уголовной ответственности коллегиальных органов местного самоуправления как самостоятельного вида юридической ответственности. В результате его рассмотрения автор приходит к выводу, что введение уголовной ответственности органов местного самоуправления в России представляется неоправданным.

Второй параграф «Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления по кругу вопросов, за нерешение или ненадлежащее решение которых наступает ответственность» разделен на два пункта с учетом того, что в зависимости от круга вопросов, за нерешение или ненадлежащее решение которых наступает ответственность, ответственность коллегиальных органов местного самоуправления можно подразделить на ответственность за нерешение или ненадлежащее решение вопросов местного значения и ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных отдельных государственных полномочий.

Автором выявляются критерии, по которым может быть проведено разграничение вопросов местного значения и государственных вопросов. Среди них признается существование в качестве обязательных, как минимум, двух: необходимость удовлетворения потребностей человека, связанных с его проживанием на территории муниципального образования; эффективное решение

вопросов местного значения не должно представлять интереса для лиц, проживающих вне территории данного муниципального образования.

Особое внимание в этом пункте уделяется ответственности органов местного самоуправления в результате осуществления ими дискреционных действий. Под дискреционными действиями мы понимаем поведение субъекта при наличии у него права выбора более чем одного из возможных вариантов поведения. При осуществлении подобных действий несколько вариантов поведения могут осуществляться в рамках закона. Как заметил Лорд Диплок «концепция дискреционной административной власти предполагает наличие права выбора более чем одного из возможных вариантов поведения, вследствие чего возникает место для различных мнений о том, какому из вариантов должно быть отдано предпочтение».¹ Само по себе совершение дискреционного действия, которое имеет меньший «коэффициент эффективности», не может являться правонарушением и, как следствие, основанием юридической ответственности. Обращаем внимание на то, что речь идет о законной деятельности органа местного самоуправления, когда у него есть возможность выбора варианта своего правомерного поведения.

Обзор зарубежного законодательства и исследование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации позволили сделать вывод, что целесообразность действий органов местного самоуправления не может быть предметом административного и судебного контроля со стороны органов государственной власти. Существование «управленческого риска» - это неотъемлемая часть работы органов власти, поэтому юридическая ответственность должна наступать только в том случае, если будет доказано, что действия органом местного самоуправления совершались неправомерно.

Пункт второй рассматриваемой главы имеет название «Юридическая ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных отдельных государственных полномочий».

Длительное время в федеральном законодательстве данный вид ответственности не был регламентирован. С 1995 года правовое регулирование ответственности органов местного самоуправления в случае ненадлежащего осуществления

¹ Цит. по: Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / Под научной редакцией К.К. Лебедева. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С.84.

переданных отдельных государственных полномочий осуществлялось с точки зрения позитивной юридической ответственности и закреплялось в части 2 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 года №154-ФЗ следующим образом: «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами». Таким образом, фактически, ни основания, ни процедура ответственности органов местного самоуправления в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения отдельных государственных полномочий не были урегулированы.

В этих условиях отдельные субъекты РФ предпринимали шаги для самостоятельного решения данного вопроса. В диссертации рассматривается указанная практика, в результате чего автор приходит к выводу, что и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Российской Федерации эффективная процедура привлечения к ответственности коллегиальных органов местного самоуправления в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения отдельных государственных полномочий отсутствовала.

Впервые в федеральном законодательстве реальная попытка решения вопроса ответственности органов местного самоуправления в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения отдельных государственных полномочий предпринята в Федеральном законе от 06.10.2003 года №131-ФЗ. Однако она представляется не достаточно удачной из-за своей декларативности.

Более того, если ответственность за ненадлежащее выполнение упоминается в указанном законе, то за невыполнение переданных государственных полномочий ответственность не установлена вовсе.

В данном пункте рассматриваются также отдельные проблемы правового регулирования ответственности коллегиальных органов местного самоуправления в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения переданных государственных полномочий. Среди них вопрос о том, какие органы местного самоуправления могут быть привлечены к ответственности в каждом конкретном случае; возможно ли отнесение ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение

переданных отдельных государственных полномочий к ответственности перед государством.

Отдельно исследуются взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в случае передачи отдельных государственных полномочий. На сегодняшний день представляется необходимым установление возможности привлечения к ответственности и органов государственной власти субъектов РФ. Речь идет о тех случаях, когда в результате невыполнения (ненадлежащего выполнения) этими органами своих обязанностей, органы местного самоуправления не могут выполнять переданные полномочия, а также часть собственных полномочий. Возможным способом решения этой проблемы могло бы стать закрепление в федеральном законе минимального обязательного перечня обязанностей органов государственной власти субъектов РФ в случае передачи ими части своих полномочий. Это позволило бы в большей степени гарантировать соблюдение прав органов местного самоуправления, нежели в том варианте, который предполагается сейчас. Кроме того, на федеральном уровне должны быть установлены основания, процедура привлечения к ответственности и санкции, которые могут быть применены к органам государственной власти.

По результатам исследования автор приходит к выводу, что правовое регулирование вынесенного в заглавие пункта вопроса требует дальнейшего совершенствования. В качестве возможных направлений отмечаются следующие:

- ответственность за невыполнение или ненадлежащее осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий может наступать только при наличии вины этих органов;

- необходимость закрепления оснований ответственности коллегиальных органов местного самоуправления за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных государственных полномочий. Общеизвестно, что их отсутствие влечет отсутствие состава правонарушения и, как следствие, невозможность привлечения субъекта к ответственности;

- урегулирование процедуры привлечения к ответственности коллегиальных органов местного самоуправления. Прежде всего, необходимо определить круг субъектов, обладающих правом на обращение в суд с целью установления факта ненадлежащего исполнения государственных полномочий. Представляется, что

подобным правом должны обладать: орган, принявший закон о передаче полномочий (т.е. законодательный орган государственной власти), государственный орган, обладающий в соответствии с законом контрольными функциями в отношении выполнения переданных государственных полномочий, а также прокуратура. Иные лица, заинтересованные в эффективном осуществлении органами местного самоуправления переданных отдельных государственных полномочий, в случае необходимости, должны иметь право обращаться в указанные ранее органы государственной власти. Кроме того, законодательного закрепления требует процедура проверки факта невыполнения или ненадлежащего осуществления отдельных переданных государственных полномочий. Это позволит, с одной стороны, обеспечить надлежащие правовые гарантии органам местного самоуправления, а с другой стороны, сделать максимально «прозрачной» процедуру привлечения последних к ответственности в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения этих полномочий;

- закрепление санкций за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных отдельных государственных полномочий.

В **заключении** подводятся итоги исследования, изложены обобщенные выводы и рекомендации автора.

По теме диссертации опубликованы следующие статьи:

1. Кольцова Е.Г. Местное самоуправление: проблемы конституционного закрепления // Конституционные чтения: Межвузовский сборник научных трудов. Вып.2. Саратов: ПАГС, 2001. С.166-173. – 0,4 п.л.

2. Кольцова Е.Г. Проблемы закрепления ответственности органов местного самоуправления в законодательстве Архангельской области // Проблемы формирования регионального законодательства: Сборник научных статей / Отв. ред. А.Ф. Малый. Архангельск: АГТУ, 2001. С.23-31. – 0,6 п.л.

3. Кольцова Е.Г. Реализация права граждан на отзыв выборного должностного лица в Архангельской области // Право. Свобода. Личность: Сборник статей / Отв. ред. Г.Б. Романовский. Архангельск: ПГУ, 2001. С.24-35. – 0,9 п.л.

4. Кольцова Е.Г. Ответственность органов местного самоуправления за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных государственных полномочий // Актуальные проблемы правовой науки: Межвузовский сборник научных трудов. Вып.2. Архангельск: ПГУ им. М.В. Ломоносова, 2002. С.86-94. – 0,5 п.л.

5. Кольцова Е.Г. Закрепление ответственности органов местного самоуправления в уставах муниципальных образований // Право и общество: Сборник научных трудов. Архангельск: АГТУ, 2002. С.70-75. – 0,3 п.л.

6. Кольцова Е.Г. Некоторые проблемы ответственности муниципального образования // Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе: Сборник материалов международной научно-практической конференции. Пенза: Приволжский дом знаний, 2002. С.74-76. – 0,1 п.л.

7. Кольцова Е.Г. Ответственность органов местного самоуправления за невыполнение или ненадлежащее выполнение переданных государственных полномочий // XIV международные Ломоносовские чтения: Сборник научных трудов. Архангельск: ПГУ, 2002. С.250-253. – 0,2 п.л.

8. Кольцова Е.Г. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросу ответственности органов местного самоуправления // Местное самоуправление в системе публичной власти: российский и мировой опыт. Саратов: ПАГС, 2004. С.126-129. – 0,2 п.л.

9. Кольцова Е.Г. Новые виды ответственности органов местного самоуправления в России: закон и реальность // Два века юридической науки и образования в Казанском университете. Казань: Центр инновационных технологий, 2004. С.514-518. – 0,3 п.л.

10. Кольцова Е.Г. К вопросу о гражданской правосубъектности муниципальных образований // Актуальные проблемы частно-правового регулирования: Материалы Всероссийской IV научной конференции молодых ученых (г. Самара, 23-24 апреля 2004г.) / Отв. ред. Ю.С. Поваров, В.Д. Рузанова. Самара: Самарский университет, 2004. С.86-88. – 0,1 п.л.

11. Ватлина М.В., Кольцова Е.Г. Представительная природа органов государственной власти и органов местного самоуправления // Право и общество: Сборник научных трудов. Архангельск: Изд-во АГТУ, 2004. С.47-54. – 0,6 п.л.

Подписано в печать 13.01.2006

Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 2.

Тираж 130 экз. Заказ № 18

ООО «Издательский центр СГМУ»

г. Архангельск, пр. Троицкий, 51, каб. 2331

Телефон 206-190